

**BANCA DE DESARROLLO O SERVICIOS FINANCIEROS  
PARA EL DESARROLLO**

Claudio González Vega

December 1992

Proyecto Servicios Financieros  
Ohio State University  
y  
Academia de Centroamérica  
Costa Rica

Rural Finance Program  
Department of Agricultural Economics  
and  
Rural Sociology  
The Ohio State University  
2120 Fyffe Road  
Columbus, Ohio 43210-1099

## **Abstract**

This paper examines dimensions of financial reform in Costa Rica. It places the role of financial reform within wider structural adjustment efforts. It examines financial reform in light of the contributions of finance to market integration. It discusses the shortcomings of earlier interventionist and protectionist efforts. It finds the arguments for subsidized and supervised credit invalid. It traces the breakdown of development banks and the reasons for their failure. It explores the main obstacles to the provision of financial services to marginal clientele. It claims that Costa Rica does not need a development bank but rather a hospitable regulatory framework for the development of all types of intermediaries.

# BANCA DE DESARROLLO O SERVICIOS FINANCIEROS PARA EL DESARROLLO

Claudio González Vega

## I. Reforma financiera y ajuste estructural

Durante la última década, Costa Rica, al igual que muchos otros países en desarrollo, ha puesto en marcha una importante reforma financiera. Estos esfuerzos de reforma no han sido una iniciativa aislada, sino que han formado parte de un intento, más o menos estructurado, por modificar la estrategia de desarrollo económico adoptada por el país. En efecto, independientemente de la evaluación que se haga de los resultados de la estrategia anterior, hoy día existe en Costa Rica la opinión generalizada de que una revisión del modelo de desarrollo se hacía indispensable. La discusión no se centra ya más en si es necesario hacer el cambio, sino en cómo hacerlo. Pasando del debate a la acción, varias medidas importantes han sido adoptadas ya por administraciones de diferente bandera política. Dentro de estas acciones, la reforma del sistema financiero ha ocupado un lugar importante.<sup>1</sup>

Tal transformación estructural ha estado motivada por cambios importantes en el entorno interno y externo del país y por el agotamiento de las contribuciones de la estrategia anterior al crecimiento económico y al mejoramiento del bienestar de la población.<sup>2</sup>

---

<sup>1</sup> Sobre las razones para revisar la estrategia de desarrollo y para algunas recomendaciones específicas, véase Claudio González Vega, "Bases para un Programa de Acción", y Eduardo Lizano Fait, "Un Programa de Acción", en *Costa Rica Frente al Reto del Futuro*, San José: Coalición Costarricense de Iniciativas de Desarrollo, febrero de 1992.

<sup>2</sup> En cuanto a los cambios en el entorno véase, por ejemplo, Miguel Angel Rodríguez, "Un Nuevo Mundo y la Apertura Comercial en Costa Rica", y Eduardo Lizano, "Ajuste Estructural en Costa Rica," en Edna Camacho Mejía y Claudio González Vega, eds., *Apertura*

Entre las principales medidas que han sido adoptadas se encuentran, además de esfuerzos comparativamente exitosos por mantener la estabilidad macroeconómica, una reducción de las barreras arancelarias y no arancelarias al comercio internacional, la liberalización de la política cambiaria, intentos por reducir el tamaño y modificar las áreas de acción del estado, un movimiento hacia la liberalización de los precios internos y, junto con otros más, el inicio de una ambiciosa reforma del sector financiero.

## **II. Un nuevo entorno internacional**

A su vez, este proceso de transformación estructural al que la economía costarricense se encuentra sometida no es un fenómeno local y aislado. Forma parte de todo un movimiento histórico de transformación dramática de la economía mundial. En buena medida como resultado de revoluciones tecnológicas, las fronteras entre los países se han vuelto cada día más obsoletas, desde una perspectiva económica, y el mundo se ha hecho un espacio cada día más competitivo. Esto ha sido particularmente cierto en el caso de los mercados financieros.

En mucha mayor medida, estas transformaciones han sido también el resultado inevitable del fracaso de sistemas de organización de la actividad productiva y de estrategias de desarrollo económico que ya no eran sostenibles. Tal ha sido, por ejemplo, el caso de la planificación central y de los intentos por sustituir al mercado, en su papel en la asignación de recursos escasos, con los mandatos y decretos de una burocracia centralizada. Ejecutado

al extremo, este modelo llevó a la ruina en la antigua Unión Soviética, en Europa Oriental y en varios países de África.

Tal ha sido el caso del fracaso, también, del intervencionismo en el funcionamiento del mercado en los países en desarrollo y de los intentos por controlar política y administrativamente los precios y las cantidades de bienes y servicios. Desde una perspectiva teórica es siempre posible encontrar algunas situaciones en las que se justificaría intervenir porque el mercado no trabaja bien (*market failure*).<sup>3</sup> De aquí no se deduce, inevitablemente, que el estado deba intervenir en cada uno de estos casos. Cuando lo hace, aún con justificación, muchas veces el resultado es contraproducente.

Primero, resulta necesario determinar cuál es el costo de la intervención, comparado con las mejoras de bienestar esperadas. Intervenciones que podrían ser teóricamente justificables, podrían en la práctica resultar demasiado caras. En particular, dados los escasos recursos del estado, éste debe escoger cuáles funciones ha de cumplir y en qué áreas desea intervenir. No va a poder hacerlo en todos los casos en que la intervención podría estar justificada teóricamente.

Segundo, si se decidiera intervenir, no es cualquier tipo de medida la que se justifica. Es necesario escoger el instrumento apropiado para cada propósito. Esto obliga a que el estado posea la capacidad de identificar la razón para intervenir, medir la magnitud de la imperfección del mercado, escoger el instrumento apropiado y aplicarlo en la dosis correcta.

---

<sup>3</sup> Imperfecciones del mercado justifican, por ejemplo, la regulación y supervisión preventiva (prudencial) en los mercados financieros. Véase Rodrigo A. Chaves y Claudio González Vega, "Principios de Regulación y Supervisión Prudencial. Aplicabilidad a Organizaciones Financieras para Microempresas", Proyecto Servicios Financieros, Ohio State University y Academia de Centroamérica, 1992.

Es decir, el estado debe poseer información perfecta y una capacidad administrativa suficiente para llevar a la práctica las medidas seleccionadas.

Cuando éste no es el caso, con frecuencia se presenta la posibilidad de que una intervención bien intencionada pero incorrecta cause más daño que la deficiencia del mercado que se busca corregir.<sup>4</sup> Así como es posible observar fracasos del mercado, también se dan fracasos del gobierno (*government failure*). El que estos fracasos se den con frecuencia en las mismas áreas de acción sugiere que hay ciertos problemas de difícil solución, tanto para el mercado como para el estado. Finalmente, a los costos sociales de las medidas hay que agregarle los que resultan de las actividades de los grupos de interés, ya sea para promover medidas que los benefician, para evitar las que los perjudican o para evadirlas del todo. Estos costos serían menores si se interviniera menos.

La experiencia de las últimas décadas ha demostrado que el intervencionismo no logró los resultados esperados y que, al agobiar a las economías con distorsiones y costos innecesarios, desestimuló el crecimiento.<sup>5</sup> Tal ha sido el caso también del proteccionismo

---

<sup>4</sup> Un supuesto importante, pero difícil de observar en la práctica, es que la motivación de las autoridades para intervenir refleja el deseo desinteresado de promover el bien común y no simplemente la búsqueda de intereses particulares. La escuela de la escogencia pública (*public choice*) sostiene que se puede entender mejor el comportamiento del estado si los objetivos particulares de los gobernantes son reconocidos explícitamente.

<sup>5</sup> En un análisis del impacto de diferentes distorsiones introducidas por políticas incorrectas en un número elevado de países en desarrollo, Agarwala encontró una clara correlación negativa entre la magnitud de las distorsiones y la tasa de crecimiento, no sólo del producto global, sino de los sectores industrial y agropecuario, así como con el empleo, la distribución del ingreso y otros indicadores de bienestar. Véase Ramgopal Agarwala, "Price Distortions and Growth in Developing Countries", Washington, D.C.: World Bank Staff Working Papers No. 575, julio, 1983. Este es uno entre un numeroso conjunto de estudios recientes que llegan a las mismas conclusiones.

y de los intentos por favorecer a unos sectores de actividad económica con subsidios y diversos privilegios, siempre a costa de otros sectores.

Todo subsidio siempre implica un impuesto, explícito o implícito. Cada vez que se protege alguna actividad con una distorsión en los precios relativos, inevitablemente se desprotege otra actividad. Es imposible protegerlo todo simultáneamente. Por eso, el proteccionismo estuvo seguido, a su vez, por el gremialismo y los intentos por parte de diferentes grupos de interés (aquellos con mayor poder) por afectar la asignación de los recursos y por modificar los precios relativos y las rentabilidades relativas desde la arena política y no a través de la oferta y la demanda.<sup>6</sup>

Debido al gremialismo, parte importante del esfuerzo empresarial ha sido destinado, no a mejorar la eficiencia de la producción, sino a labores de cabildeo. A su vez, debido al proteccionismo, parte importante de la labor estatal ha sido destinada, no a incrementar la capacidad productiva del país, sino a interferir con las fuerzas del mercado, a fin de favorecer a unos grupos, siempre a expensas de otros. Estos usos no directamente productivos de recursos públicos y privados han contribuido al estancamiento del producto, mientras que la acumulación de transferencias explícitas e implícitas ha llevado a las crisis fiscales.<sup>7</sup>

---

<sup>6</sup> Sobre las manifestaciones del gremialismo en Costa Rica, véase Claudio González Vega y Edna Camacho Mejía (eds.), *Políticas Económicas en Costa Rica* (San José: Academia de Centroamérica, 1990), en particular Arnold Harberger.

<sup>7</sup> Para una descripción de estos efectos en el caso costarricense véase Víctor Hugo Céspedes, Claudio González Vega y Ronulfo Jiménez, *Costa Rica Frente a la Crisis. Políticas y Resultados*, San José: Academia de Centroamérica, 1990. Para un análisis de las actividades no directamente productivas, véase Jagdish Bhagwati, "Directly-Unproductive Profit-Seeking (DUP) Activities", *Journal of Political Economy*, 1982.

En muchas partes del mundo, la planificación central, el intervencionismo, el proteccionismo y su hermano gemelo el gremialismo implicaron elevados costos sociales y destruyeron el dinamismo de la economía. En muchos países estos procesos se hicieron insostenibles y han sido objeto no sólo de una evaluación crítica sino de una revisión profunda. Como resultado, la transformación estructural de las economías es hoy un fenómeno casi universal.

No es que el proteccionismo y el intervencionismo vayan a desaparecer del todo, ya que existen poderosas fuerzas de economía política que siempre los promoverán. La evidencia tan reciente de su fracaso y la fuerza de las reformas que se están adoptando hará, sin embargo, que estos procesos sean, por el momento, irreversibles. Esta característica del momento histórico no puede ser ignorada a la hora de diseñar una estrategia de desarrollo para Costa Rica.

Estos vientos de cambio soplan con fuerza en toda América Latina, con la que Enrique Yglesias ha llamado "la revolución silenciosa". Después de cuarenta años de intervención estatal paternalista y de proteccionismo aislacionista, los principales países del hemisferio han ido reconociendo la importancia del funcionamiento eficiente de los mercados para el crecimiento económico. Al mismo tiempo, esos países han cuestionado el papel del estado, el que en sus intentos por intervenir en el funcionamiento del mercado había descuidado sus funciones esenciales. La gran mayoría de estos países se encuentran, por lo tanto, enfrascados en un proceso, más o menos ambicioso, de transformación estructural y reforma del estado. Quedarse aislado en este proceso de transformación de la economía mundial sería condenarse a la pobreza.



### **III. Reforma financiera: objetivos e instrumentos**

Dentro de estos procesos de ajuste estructural, la reforma del sector financiero ocupa un lugar crítico. No se podrá completar con éxito la reasignación de los recursos hacia las nuevas oportunidades de inversión, una vez que la liberalización del sistema de precios y la mayor apertura comercial indiquen adónde existen las verdaderas ventajas comparativas, ni se podrá lograr la reconversión y modernización del aparato productivo, para poder competir internacionalmente, si se sigue operando con un sistema financiero débil, distorsionado y distorsionante, que obliga a sus clientes a incurrir en elevados costos de transacciones al operar con él. El sistema financiero costarricense no está preparado para hacerle frente eficientemente a esta tarea y, por eso, existe un consenso de que hay que hacer algo.

De encontrar una razón para actuar, hasta el diseño de una estrategia correcta para la acción existe un trecho importante, sin embargo. Como en cualquier otra empresa, para tener éxito con una reforma financiera es necesario que la orienten objetivos precisos, claramente definidos, consistentes entre sí. Debe también haber coordinación y consistencia entre la reforma financiera y las otras acciones de la política económica. El éxito de una reforma financiera depende no sólo de acciones en el campo financiero; políticas no financieras (muy particularmente la fiscal) tienen un gran peso en los resultados. Resulta indispensable, finalmente, escoger los instrumentos adecuados, que sean congruentes con los objetivos y que tengan la capacidad de lograr las metas propuestas.

Para tener éxito, la reforma necesita contar con suficiente apoyo político. A la hora de diseñarla hay que tomar en cuenta el entorno político en que será ejecutada. Casi siempre esto obliga a que se busque un cierto consenso entre los principales actores en la arena

política. Dadas visiones diferentes del problema, el compromiso político posiblemente resulte de una combinación de sugerencias diversas. El peligro estriba en que, tras la búsqueda de ese consenso, se definan acciones cuyos objetivos no estén claros o se consideren propuestas cuyos componentes sean contradictorios, entre sí o con otras dimensiones de la nueva estrategia de desarrollo.

Diseños híbridos podrían no necesariamente ser una mejora de la situación presente. Además, no está claro qué resultados podrían esperarse de reformas parciales e inconclusas. Por eso, aceptar una propuesta simplemente porque resulta políticamente viable, sin tomar en cuenta sus méritos técnicos, podría empeorar las cosas. De aquí que se requiera un debate amplio y maduro sobre el tema, orientado a buscar el interés nacional. Es importante hacer algo, pero la decisión no tiene por qué ser precipitada. Se trata de una oportunidad histórica, en la que se presenta la posibilidad de mejorar sustancialmente el funcionamiento de la economía costarricense. Vale la pena hacer las cosas con cuidado.

Este ensayo busca aportar algunos elementos de juicio para tal decisión. En él se recogen algunos principios básicos, bien sustentados en doctrina aceptada o en la observación de múltiples experiencias en numerosos países. Muchas economías en desarrollo experimentaron por algunas décadas con diseños del sistema financiero semejantes al que se ha venido abandonando en Costa Rica y todos ellas tropezaron con dificultades semejantes. Muchos países iniciaron sus propias reformas financieras hace un tiempo y, gracias a las lecciones derivadas de esas experiencias, cada día se conoce mejor qué funciona y qué no funciona. A la hora de diseñar la reforma financiera costarricense, no debemos desperdiciar estas lecciones de la historia.

#### **IV. Funciones del sistema financiero**

Es necesario comenzar por los objetivos. Aquí, la pregunta central es: ¿para qué sirve una reforma financiera? ¿Para qué es que se promueve una reforma del sistema financiero? La respuesta a estas preguntas está íntimamente ligada al papel que se le atribuya al sistema financiero en un proceso de desarrollo económico.

A un nivel muy general, al sistema financiero se le pueden asignar dos tipos de funciones básicas:

- (a) primero, el sistema financiero puede fungir como un mercado, como una institución crítica para el buen funcionamiento de los mercados en general y/o como un mecanismo para la integración de los demás mercados en la economía (es decir, como un instrumento para el crecimiento económico) y
- (b) segundo, el sistema financiero puede servir como un instrumento de planificación y como un mecanismo fiscal (con funciones principalmente proteccionistas y redistributivas). Esta perspectiva predominó en la manera como el sistema financiero costarricense fue organizado a mediados del siglo.

Desde la primera perspectiva, el sistema financiero es un componente crítico de la infraestructura institucional necesaria para que los demás mercados en una economía funcionen bien. Como las carreteras y las comunicaciones, la prestación eficiente de servicios financieros es indispensable para lograr una mejor integración de los mercados de bienes, servicios y factores de producción.

Este impacto positivo sobre la productividad de los recursos disponibles resulta de la eficiencia con que sean suplidos una serie de servicios financieros:

- (a) Los servicios de monetización de la economía son indispensables para lograr una elevada integración de los mercados de bienes, servicios y factores de la producción.

Al reducir los costos de transacciones en estos mercados, la monetización fomenta procesos poderosos de aumento en la productividad de los recursos, tales como la especialización y la división del trabajo, la competencia y el aprovechamiento de economías de escala y de tecnologías modernas. Un sistema de pagos ineficiente aumenta los costos de participar en el mercado y reduce las oportunidades para aumentar la productividad de los recursos.

El peor enemigo de una monetización eficiente es la inflación. Al gravar con un impuesto implícito a las tenencias de dinero y otros activos financieros, la inflación reduce la capacidad de la moneda nacional para facilitar las transacciones y para servir como depósito de valor. Otros impuestos a las tenencias de dinero y a los depósitos bancarios tienen el mismo impacto represivo que la inflación. En economías pequeñas y abiertas, monedas extranjeras más fuertes son un sustituto cercano de la moneda nacional en la prestación de estos servicios. En estos casos, no se necesita una inflación (o un impuesto) muy altos para provocar una sustitución de monedas (dolarización), con la correspondiente disminución de la capacidad del sistema financiero local para atender las demandas de crédito y de otros servicios bancarios. La manera como el sistema financiero local se contrae ante un proceso de sustitución de monedas se verificó dramáticamente en Costa Rica a principios de los ochentas. En 1982, en términos reales, la cartera de crédito al sector privado se había reducido a una tercera parte de su valor en 1978 (González Vega, 1985).

La administración del sistema de pagos tiende a ser menos eficiente en ausencia de competencia en el sistema bancario. En la medida en que ha permitido un mal servicio, el monopsonio de la banca estatal costarricense en el mercado de depósitos ha aumentado la ineficiencia. Bien conocidos son los costos de transacciones (largas filas) para hacer un depósito o retiro de una cuenta bancaria y los atrasos en la acreditación de un depósito, así como la ausencia de un sistema integrado que permita completar las transacciones en diversas oficinas. Sólo la mayor competencia reciente ha sido un incentivo para que los bancos estatales introduzcan innovaciones de productos financieros.

- (b) Los servicios de cambio de monedas favorecen las relaciones económicas internacionales, llevando el aumento de la competencia, la especialización y las economías de escala más allá del confín reducido del mercado nacional.

Una mayor integración al mercado mundial es indispensable para aprovechar mejor las oportunidades de generación de ingresos existentes. La libre convertibilidad de la moneda facilita una inserción eficiente del país en los mercados internacionales. Importa no sólo producir eficientemente, sino producir aquellas cosas que tienen un alto valor en los mercados internacionales, para poder aumentar la capacidad de compra de la población. Este no será el caso cuando la moneda nacional esté sobrevaluada o si el sistema cambiario es muy inestable. Las expectativas de devaluación hacen que los activos financieros extranjeros resulten más atractivos que los nacionales. Si las tasas de interés no incorporan estas expectativas, los capitales salen y se reduce el tamaño del sistema financiero local. Si las incorporan, las tasas nominales de interés se elevan mucho. Si la tasa de devaluación esperada es incierta, a esas elevadas tasas de interés habrá que agregarles una prima por riesgo.

- (c) Los servicios de intermediación financiera son indispensables para mejorar la asignación de los recursos.

En una economía con mercados fragmentados existe una mala correlación entre oportunidades productivas y disponibilidades de recursos. Muchos productores con buenas oportunidades productivas con frecuencia no cuentan con recursos propios suficientes para aprovecharlas a plenitud. Otros agentes económicos, con alguna disponibilidad de recursos, podrían no contar con oportunidades productivas propias suficientemente atractivas y se verían así forzados a destinarlos a actividades menos rentables. No hay ninguna razón para suponer que quienes en un momento determinado tengan capacidad para ahorrar, también posean, en ese momento, las mejores oportunidades de inversión.

Mediante el traslado de fondos, desde unidades superavitarias, donde se generan tasas marginales de rendimiento comparativamente bajas, hacia unidades deficitarias, las que sí pueden alcanzar tasas marginales de rendimiento comparativamente elevadas, estos servicios de intermediación permiten la división del trabajo entre ahorrantes e inversionistas. El propósito de la intermediación es así el traslado de poder de compra, desde agentes, actividades y regiones con oportunidades inferiores (de baja rentabilidad), hacia agentes, actividades y regiones con mayor potencial de crecimiento.

La intermediación financiera implica, en consecuencia, tanto la captación de depósitos como el otorgamiento de préstamos. Servicios eficientes de captación de depósitos son indispensables para una buena asignación de los recursos. La oportunidad de depositar permite eliminar otros usos poco atractivos de los recursos, ya que ni siquiera generan un rendimiento mayor a la tasa de interés que se le paga al depositante. La movilización de depó-

sitos sirve así para destruir malos usos de los recursos. A través del intermediario, ese poder de compra sobre los recursos así liberado se le traslada a los deudores, con oportunidades comparativamente más rentables. Lo que importa acerca de la intermediación financiera (su papel esencial) es ese **traslado** de recursos, desde usos poco productivos, hacia otros socialmente más rentables.<sup>8</sup>

Mediante el cobro de una tasa de interés de mercado por los préstamos se busca identificar proyectos de inversión suficientemente rentables. En particular, se busca excluir del acceso a recursos escasos a proyectos que ni siquiera generen una rentabilidad marginal equivalente.<sup>9</sup> A la vez, mediante el pago de una tasa de interés de mercado al depositante se le permite a éste participar en los frutos de esos proyectos más rentables. Con esto no sólo mejora la asignación social de los recursos, sino que se crean mejores oportunidades de generación de ingresos tanto para las unidades deficitarias (depositantes) como las superavitarias (deudores).

---

<sup>8</sup> Si la parte real de la economía está distorsionada, de manera que los recursos fluyen hacia actividades altamente rentables desde un punto de vista privado, pero no tanto desde el social (como consecuencia de la protección, por ejemplo), la intermediación no necesariamente mejora la asignación de los recursos. En este caso, desafortunadamente, nada se puede hacer desde la perspectiva del sistema financiero, en vista de la intercambiabilidad (*fungibility*) de los fondos. La corrección de estas distorsiones tendrá que ocurrir precisamente donde se originan y requiere, por lo tanto, otro tipo de acciones. Una vez corregidas estas distorsiones, el sistema financiero podrá cumplir con su función propia a cabalidad.

<sup>9</sup> Nótese que lo que importa es la rentabilidad marginal en el uso de los fondos, no la rentabilidad promedio de la actividad financiada. Así, una actividad comparativamente menos rentable, en promedio, podría utilizar eficazmente una suma moderada de crédito y pagar una tasa de mercado por ella, si en el margen los recursos adicionales son suficientemente productivos. Este es típicamente el caso de empresas pequeñas y de productores con un uso limitado del crédito.

El cobro de tasas de interés suficientemente altas es también indispensable para proteger la viabilidad financiera del intermediario. No obstante, cuanto menor sea la diferencia entre esas tasas activas y esas tasas pasivas de interés, mayor será la eficiencia en el proceso de intermediación y más mejorará, por esa razón, la asignación de los recursos y el bienestar de los depositantes y deudores participantes. Impuestos a la intermediación financiera, los que inevitablemente amplían ese margen, reducen estos beneficios.

Este papel del sistema financiero es crítico durante procesos de ajuste estructural cuando, ante cambios en los precios relativos, se deben producir reasignaciones importantes de los recursos. Un proceso de ajuste estructural no es para dejar las cosas como estaban, debajo de un delgado barniz de mejoramiento. Un proceso de ajuste estructural busca modificar profundamente la rentabilidad relativa de los distintos sectores y actividades, para que refleje mejor las ventajas comparativas del país. La intermediación financiera juega un papel crítico como mecanismo facilitador del traslado de recursos de unos sectores a otros. Si el sector financiero se queda rezagado en este proceso, será un obstáculo formidable para la reasignación de los recursos que se busca con el programa de ajuste.

(d) El sistema financiero facilita, además, el manejo del riesgo.

Por una parte, un sistema financiero eficiente permite la acumulación de depósitos de valor de una manera conveniente, segura y menos costosa. Estos depósitos actúan como reservas de precaución, para hacerle frente a emergencias, o como reservas para especulación, que permitan aprovechar oportunidades futuras. En ausencia de servicios financieros rentables y seguros (facilidades de depósitos y líneas de crédito), los agentes económicos deben acumular reservas de activos tangibles, tales como inventarios, animales domésticos,



oro y joyas. Algunos de estos activos tienen un bajo rendimiento, no son divisibles o implican altos costos y riesgos. Dadas estas características, son menos eficientes como instrumentos para enfrentar el riesgo.

Los mercados financieros también ofrecen mecanismos para identificar mejor, distribuir y compartir entre varios los riesgos, o reducir el riesgo global, mediante la diversificación de las carteras de inversiones. Estos servicios de manejo del riesgo son indispensables para fomentar la empresariedad en la economía. Con frecuencia, proyectos de alta rentabilidad conllevan también un riesgo elevado. Instrumentos para manejar ese riesgo facilitan la inversión productiva. Dada la importancia del sistema bancario como administrador del sistema de pagos, debe evitarse que los intermediarios que captan depósitos asuman riesgos excesivos, mediante una regulación y supervisión preventiva adecuada. Otras instituciones, como las bolsas de valores, son el mecanismo apropiado para instrumentos de alto riesgo.

En resumen, a través de la prestación eficiente de servicios de monetización de la economía, de cambio de monedas, de intermediación entre unidades superavitarias y deficitarias, de acumulación de depósitos de valor y de manejo del riesgo, el sistema financiero contribuye a la ampliación y mayor integración de los mercados, con un impacto positivo importante sobre la productividad de los recursos disponibles, es decir, sobre la eficiencia con que estos recursos son asignados; sobre la tasa de crecimiento económico, a través de su efecto sobre los procesos de ahorro e inversión y sobre la estabilidad macroeconómica y el manejo microeconómico eficiente del riesgo. La prestación eficiente de servicios financieros importa para el desarrollo económico.

## **V. Planificación y uso fiscal del sistema financiero**

Desde una perspectiva alternativa, el sistema financiero puede servir como un mecanismo (intervencionista) de planificación y como un instrumento fiscal (proteccionista). La utilización del sistema financiero desde esta perspectiva entra en conflicto con las contribuciones de los servicios financieros al crecimiento económico arriba descritas. El sistema financiero deja de ser un intermediario eficiente entre ahorrantes e inversionistas, que promueve aumentos en la productividad de los recursos, para convertirse en una herramienta para gravar algunas actividades con impuestos (o impedir que los recursos se canalizen en ciertas direcciones) y para subsidiar otras (o redirigir los recursos en su dirección), con propósitos y resultados esencialmente redistributivos.

Con los topes de cartera, los cuadros de avío y otros instrumentos del crédito dirigido se busca promover unos sectores de actividad económica a expensas de otros.<sup>10</sup> La elección de cuáles sectores promover y cuáles reprimir es una decisión administrativa, altamente vulnerable a las influencias políticas. Además, desde mediados de la década de los setentas, el sector público costarricense se benefició con participaciones crecientes en el crédito interno, desplazando al sector privado en las carteras de los bancos. La redistribución del crédito tuvo lugar, así, desde el sector productivo privado hacia el sector público. En muchos países, las crisis del sector financiero en la década de los ochentas estuvieron precedidas por un aumento desmedido de la participación del sector público en la repartición del crédito interno.

---

<sup>10</sup> Sobre la evolución histórica en el uso de estos instrumentos en Costa Rica, véase Claudio González Vega y Luis Mesalles Jorba, "Economía Política de la Nacionalización Bancaria en Costa Rica: 1948-1990", en este volumen.

Como instrumento fiscal, el sistema financiero sirve para captar impuestos y para otorgar subsidios (implícitos y explícitos). Desde luego, las transacciones financieras pueden ser gravadas abiertamente: con impuestos a los intereses devengados por los depositantes; o al monto de sus transacciones, como en el caso del impuesto propuesto por el Diputado Tovar Faja; o con impuestos a las utilidades de los intermediarios.

Lo más importante, sin embargo, es el uso indirecto del sistema financiero como un mecanismo para imponer tributos o para otorgar subsidios. Tal es el caso del impuesto inflacionario, que erosiona el poder de compra de los activos financieros con rendimientos fijos. Tal es el caso de la sobrevaluación de la moneda nacional, que hace a los activos financieros extranjeros comparativamente más atractivos que los nacionales. Tal es el caso de los encajes obligatorios no remunerados, que expropian parte de los depósitos movilizados por los bancos. Tal es el caso de las restricciones a las tasas de interés que es permitido pagarle a los depositantes, con las que se grava indirectamente el rendimiento de los ahorrantes. Con todos estos impuestos se obtienen recursos de unos grupos para financiar gastos del sector público o para subsidiar a otros grupos.<sup>11</sup> En todos los casos hay una redistribución de poder de compra, con frecuencia regresiva, ya que la mayoría de la población es gravada por el impuesto inflacionario, por ejemplo, mientras que unos pocos se benefician de los subsidios al crédito así financiados.

---

<sup>11</sup> Todo subsidio tiene que ser financiado de alguna manera. El subsidio al crédito ha sido financiado tradicionalmente con el señoreaje del Banco Central (el que con frecuencia incurre en pérdidas de operación) y con el cobro del impuesto inflacionario a los depositantes. Si se han de otorgar estos subsidios, lo correcto es incluirlos explícitamente en el presupuesto y financiarlos con ingresos fiscales corrientes. Esto sería económicamente menos distorsionante y políticamente más transparente.

Los agentes económicos más pequeños son usualmente los que menos oportunidades tienen de eludir impuestos como el inflacionario. El impuesto implícito traslada así poder de compra desde pequeños depositantes (o tenencias de dinero) hacia prestatarios comparativamente grandes quienes, en promedio, son más ricos que los primeros. A su vez, los subsidios se otorgan por medio de las tasas de interés artificialmente bajas que se le cobran a deudores privilegiados; por medio de la falta de vigor en la recuperación de la cartera, con lo que se termina regalando también el principal; por medio de moratorias, condonaciones de deudas y leyes como FODEA; por medio del salvamento de bancos, el que modifica el perfil de riesgos para los accionistas y los hace menos cuidadosos en el manejo de la institución y por medio de las exoneraciones fiscales a favor de ciertos intermediarios. En todos los casos, los beneficiarios del subsidio son menos pobres que quienes pagaron el impuesto.

## **VI. Deficiencias de la perspectiva intervencionista**

Los intentos por dirigir el crédito y por controlar el uso de los fondos aumentan sustancialmente los costos de transacciones para todos los participantes en los mercados financieros. El crédito subsidiado, al dar origen a excesos de demanda y hacer necesario el racionamiento de los fondos, también los aumenta. El deudor tiene que presentar mayor documentación, someterse a más requisitos y soportar una supervisión más detallada.<sup>12</sup>

---

<sup>12</sup> En su intento por ajustarse a los requisitos de elegibilidad, el deudor incurre en gastos adicionales. Los beneficiarios potenciales usan recursos para proteger sus rentas, mientras que aquellos excluidos por el sistema tratan de obtener el acceso. Todos estos usos no directamente productivos de recursos tienen un alto costo social.

La institución acreedora, por su parte, tiene que incurrir en gastos mayores para seleccionar la clientela y tiene que invertir recursos escasos en vigilar el uso de los fondos. Estos intentos de control prácticamente no tienen impacto, sin embargo, en la utilización efectiva (marginal) de los recursos por parte de los deudores individuales, en vista de la intercambiabilidad del dinero (*fungibility*). Al modificar el perfil de deudores potenciales, sin embargo, estas restricciones tienen efectos impredecibles sobre la asignación global de los recursos. Lo único cierto, al final de cuentas, es que estos esfuerzos de supervisión logran encarecer el crédito para los deudores y para el intermediario, sin que se pueda anticipar su efecto en la asignación de recursos en la economía.

Los impuestos y subsidios implícitos usualmente incrementan el margen entre las tasas de interés pasivas y las activas y reducen la eficiencia de la intermediación financiera. La disminución en el rendimiento o el aumento en los costos de los instrumentos financieros afectados por el impuesto crea, a su vez, incentivos para que sea su evadido. Estos impuestos pueden ser eludidos fácilmente, cuando el agente económico evita colocarse en la situación en que tiene que pagarlos; es decir, cuando no utiliza los servicios financieros correspondientes. Tal es el caso, por ejemplo, cuando existen buenos sustitutos para los servicios de depósito: monedas extranjeras (*dolarización*), mercados paralelos (*panameñas y caribeñas*), inventarios de materias primas o especulación en bienes raíces. Tal facilidad para evadir estos impuestos resulta socialmente costosa, porque provoca la contracción del sistema financiero y así reduce la eficiencia de la economía. Otros usuarios (los deudores, por ejemplo) reciben un servicio de menor calidad cuando el sistema se contrae, porque los depositantes emigran hacia otros mercados.

Cuando se abusa de la función fiscal o de planificación del sistema financiero, tienen lugar efectos Laffer; es decir, se provoca una disminución de la recaudación implícita, porque la base impositiva (en este caso el volumen de transacciones financieras) se contrae más que proporcionalmente, debido a los esfuerzos de evasión arriba enumerados. En la carrera entre el crecimiento nominal excesivo del crédito y la inflación resultante, la última siempre gana y los montos reales de crédito eventualmente se contraen. Cuando la regulación y el control son excesivamente restrictivos, también emigra la actividad financiera a otros segmentos no regulados del mercado y las autoridades pierden el control sobre magnitudes monetarias importantes.

Se produce así la paradoja de que, entre más fuertes y represivos son los intentos de control, cada vez menos es lo que las autoridades efectivamente controlan. Esta pérdida de control es particularmente preocupante desde la perspectiva de la supervisión preventiva (prudencial), ya que si es difícil vigilar unas pocas docenas de bancos en el sector formal, es mucho más difícil vigilar centenares de financieras en el sector no regulado.

## **VII. Objetivos de reforma y probabilidades de éxito**

Las probabilidades de éxito de una reforma financiera dependen mucho de los objetivos que se busquen. Una posibilidad es que la reforma financiera persiga una meta fiscal. El objetivo sería aumentar la capacidad de financiar el déficit del sector público, deteriorada por la evasión; lo que se buscaría, esencialmente, es reconstituir la base impositiva o recuperar el control perdido sobre la asignación de los fondos prestables.

El éxito de una reforma con estas motivaciones podría únicamente ser temporal. Como en el pasado, el abuso de la función fiscal transformaría al sistema financiero, de un mecanismo de intermediación entre ahorrantes e inversionistas privados, en un instrumento para la redistribución de recursos, desde el sector privado hacia el sector público, lo que siempre se vuelve insostenible.

Alternativamente, una reforma financiera para el desarrollo económico buscaría promover las funciones de integración de mercados que le corresponden al sistema financiero. En este caso, en lugar de tratar de maximizar la recaudación implícita, las autoridades tratarían de gravar lo menos posible el funcionamiento del sistema financiero. Una reforma financiera para el desarrollo económico buscaría, por lo tanto, aumentar la eficiencia de la monetización, es decir, al enfatizar el funcionamiento eficiente del sistema de pagos, buscaría contener la inflación. Así, la estabilización macroeconómica para impedir la inflación o la sobrevaluación de la moneda se convertiría en parte integral de la reforma financiera.

Una reforma para el desarrollo económico buscaría abaratar la intermediación financiera, cerrando la brecha entre las tasas de interés activas y las pasivas y reduciendo los costos de transacciones para todos los participantes en el mercado. Una mejor asignación de los recursos resultaría del libre juego de la oferta y de la demanda y no de la asignación administrativa de los fondos prestables. Los depositantes tendrían tanta importancia como los deudores. Al mismo tiempo, una reforma financiera para el desarrollo económico buscaría mejorar el manejo del riesgo en la economía. Se trataría con ello de mejorar la empresarialidad, no de privatizar las ganancias y socializar las pérdidas.

### **VIII. La regulación represiva del sistema financiero**

En Costa Rica, como en muchos otros países en desarrollo, el sistema financiero fue organizado en la segunda mitad de este siglo siguiendo esencialmente una perspectiva dirigista e intervencionista (González Vega y Mesalles Jorba). El propósito de la regulación del mercado financiero fue:

- (a) Controlar los precios de las transacciones financieras, a fin de otorgar subsidios (a través de las tasas de interés, o de legislación como FODEA) y a fin de cobrar tributos: el impuesto inflacionario combinado con límites a las tasas de interés pasivas, por ejemplo.
- (b) Controlar el destino de los montos de crédito, con topes de cartera y cuadros de avío, por ejemplo, a fin de fomentar usos particulares de los recursos y desestimular otros, independientemente de las fuerzas del mercado; es decir, para usar el crédito como un cuasi-instrumento de planificación.
- (c) Reorientar los flujos de fondos prestables a tasas de interés inferiores a la del mercado hacia ciertos grupos de actividad económica (y afiliación política), a expensas de negarle el crédito a otros grupos (simplemente por ser comerciantes, por ejemplo), independientemente de la rentabilidad social de las distintas actividades. Con estos instrumentos se buscó entonces un propósito proteccionista.
- (d) Evitar la competencia en el mercado financiero, para crear mercados cautivos, como ocurrió con el monopsonio de la banca estatal en el mercado de depósitos, a costa del mal servicio al cliente y de una pobre remuneración al ahorrante.



Todas estas son dimensiones de una perspectiva intervencionista en el mercado financiero. En todo el mundo en desarrollo los instrumentos de la regulación fueron el crédito subsidiado y dirigido, la creación de bancos estatales de desarrollo, las restricciones de entrada al mercado y la canalización creciente de fondos prestables para sufragar el déficit del sector público, directamente o a través de encajes confiscatorios.

Como en otras de sus dimensiones, el intervencionismo aplicado al sistema financiero también fracasó. Tarde o temprano llevó a la represión excesiva de los mercados, a la desintermediación y a la crisis. Eventualmente este enfoque de la regulación financiera se hizo insostenible. Ante la crisis resultante y en reconocimiento de los elevados costos sociales en que se había incurrido, en casi todos los países los procesos de ajuste estructural han incorporado intentos de reforma financiera .

#### **IX. Propósitos fallidos del crédito dirigido y subsidiado**

Estas intervenciones en los mercados financieros fracasaron porque usualmente buscaron tres propósitos inalcanzables con el crédito:

- (a) promover,
- (b) liberar y
- (c) redistribuir.

El haber adoptado estos propósitos implicó un desconocimiento de la naturaleza de los mercados financieros y de las transacciones que en ellos ocurren. Por la misma naturaleza del crédito, es imposible (o poco efectivo) usarlo con estos fines.

Primero, se afirmaba que el crédito subsidiado era necesario para promover actividades consideradas como prioritarias; por ejemplo, la siembra de maíz o las exportaciones no tradicionales. Esto, sin embargo, no basta con afirmarlo; hay que demostrarlo (al fin y al cabo, el subsidio lo paga algún otro miembro de la sociedad). Es necesario preguntar: ¿por qué hay que subsidiar una actividad dada? La respuesta siempre es: porque no es rentable (o porque es demasiado riesgosa). Estas no son razones suficientes para subsidiar. Es necesario preguntar de nuevo: ¿por qué no es rentable la actividad deseada? Ahora la gama de respuestas podría ser muy amplia:

- (a) Porque no existe una tecnología suficientemente productiva o poco riesgosa para producir rentablemente o porque los insumos requeridos no están disponibles.
- (b) Porque no hay un camino para llevar la producción al mercado, o buen muelle para exportarla.
- (c) Porque no hay suficiente mercado para ese producto, que tampoco puede ser exportado, o porque las importaciones son más baratas, ya que no se produce con ventajas comparativas en el país, y así sucesivamente.

Contra cualquiera de estas limitaciones, por su propia naturaleza el crédito no puede hacer nada. En efecto:

- (a) El crédito, subsidiado o no, no puede inventar una tecnología que no existe ni proveer los insumos que no hay en plaza. Lo más que puede lograr es aumentar el precio de la escasa disponibilidad de esos insumos.
- (b) El crédito, subsidiado o no, no puede construir el camino que falta, ni reparar el muelle ineficiente.

- (c) El crédito no puede crear el mercado inexistente ni adjudicar ventajas comparativas donde no las hay y así sucesivamente.

En general, el crédito no puede cambiar la rentabilidad social de las distintas actividades productivas ni puede crear oportunidades donde no existen. Con el crédito únicamente puede hacerse una transferencia de poder de compra al deudor (lo que le permitirá explotar una oportunidad, si ya la tiene).

Desde luego, si el préstamo es suficientemente subsidiado, el regalo implícito compensará la falta de rentabilidad de la actividad; pero no la eliminará. Si el único camino para apropiarse del subsidio es tomar prestado para ese propósito, el deudor lo hará cuando el subsidio sea lo suficientemente atractivo, pero tratará de usar los fondos en las actividades más rentables a su alcance. Al final, unos pocos deudores se beneficiarán con estas transferencias parcialmente gratuitas de poder de compra, pero nada habrá cambiado en el fondo. Al año siguiente habrá que dar crédito subsidiado otra vez, a los mismos productores. Las causas de la poca rentabilidad de la actividad no habrían sido enfrentadas.

Algunos románticos piensan que el crédito es una panacea y que con préstamos pueden ser resueltos todos los problemas. No entienden la naturaleza del crédito, pero hacen daño. Al pretender que el crédito es la solución, la tecnología se queda sin transferir, el camino se queda sin construir, el muelle sigue inoperante y caro. No hay desarrollo económico; sólo redistribuciones de poder de compra entre sectores. A los políticos esta aparente solución les atrae. No hay nada más fácil que desembolsar dinero (sobre todo si no se tiene la intención firme de recuperarlo). Hacerle frente al desarrollo de la infraestructura física e institucional del país y transferir la tecnología son, en cambio, tareas más difíciles.

El crédito importa mucho cuando quien tiene una oportunidad productiva mejor que la de otros, no cuenta con recursos propios suficientes para explotarla a plenitud.<sup>13</sup> El papel del crédito es así, entre otros, trasladar poder de compra desde usos poco atractivos de los recursos a actividades más rentables. Cuando el crédito es importante, porque la oportunidad es rentable, el deudor es efectivamente un sujeto de crédito: no necesita el subsidio; lo que necesita es acceso oportuno y permanente a un servicio de calidad, a un costo competitivo. En lugar de buscar objetivos de planificación en la asignación de los recursos, lo que se debe intentar es identificar y satisfacer adecuadamente la demanda de los clientes.

Por otra parte, tratar de dirigir el crédito con propósitos de promoción es costoso e infructuoso. Costoso, porque tanto los costos operativos del banco como los costos de transacciones de los deudores aumentan. Riesgoso, porque en la cartera del intermediario se acumulan activos poco productivos y de baja probabilidad de pago. Infructuoso, porque los fondos prestados son poder general de compra, totalmente intercambiables y fungibles, que pueden ser destinados a muchos propósitos alternativos. En los ochentas, la participación de la agricultura en la repartición del crédito interno, según la miden las autoridades, cayó, pero la agricultura no se estancó.<sup>14</sup> ¿Por qué?

---

<sup>13</sup> El crédito importa si permite adquirir insumos más oportunamente o a mejor precio, o si hace posible vender el producto en un mejor momento. El crédito importa mucho, además, para fines no directamente productivos de la familia-empresa. Es crítico, por ejemplo, en caso de emergencia. Si se entiende la naturaleza de los servicios financieros, estos propósitos no son ignorados en el diseño de los programas de crédito.

<sup>14</sup> Parte de la explicación podría ser que, al desaparecer los toques de cartera, disminuyeron los incentivos, tanto para el banco como para el deudor, de disfrazar el verdadero destino (uso marginal) de los fondos. Esto implicaría que en el pasado, el sistema vigente llevó a una fuerte sustitución marginal en el uso de los recursos. El crédito simplemente liberó recursos propios que de otra manera hubieran sido destinados al agro.

Un banco pocas veces sabe qué fue lo que realmente financió. Examinemos el caso de Otón Vargas, un productor de maíz en Nicoya. Sus fuentes de fondos son numerosas: el ingreso de la finca (140,000 colones), remesas de un hijo desde San José (100,000 colones), los ingresos del taller de costura de su esposa (80,000 colones) y ahorros acumulados en el banco (60,000 colones). Sus usos de fondos también son múltiples: insumos para la finca (100,000 colones), alimentación de la familia (80,000 colones), compra de una máquina de coser adicional (130,000 colones) y pago de los estudios de una hija (70,000 colones).

Este campesino hipotético quiere hacer un viaje a San Andrés (a un costo de 90,000 colones). Aunque sus fondos en estos momentos no le alcanzan, él espera una buena cosecha de maíz. El sabe, sin embargo, que un banco que se fije, no en su capacidad de pago (amplia), sino en el uso de los fondos, no le prestará para el viaje. Como Otón entiende (como cualquier otro productor) la intercambiabilidad del dinero, pide (y recibe) un préstamo (90,000 colones) para sembrar maíz y, sin hacer nada ilegal o inmoral, utiliza los recursos propios que de todas maneras iba a usar para la milpa (ahora liberados gracias al banco) para hacer el viaje a San Andrés.

Esta sustitución marginal de fondos ocurre todos los días, sin que el banco pueda alegar desviación de fondos y sin que sea detectable o evitable en la práctica (salvo a un elevadísimo costo policíaco). En vista de esta intercambiabilidad de los fondos, es poca la adicionalidad que se puede lograr con un programa de promoción basado en préstamos. Buena parte de quienes los demandan lo harán porque de todas maneras pueden producir ese bien rentablemente (no necesitan el subsidio) y destinarán sólo parte de los fondos recibidos para ese propósito, usando el resto para otros usos marginales.

La falta de validez de otros argumentos semejantes relacionados con la necesidad de promover determinadas actividades con crédito dirigido y subsidiado puede ser igualmente demostrada. Algunos argumentan que el subsidio es necesario en vista de imperfecciones en el mercado (por ejemplo, externalidades). Utilizando la misma teoría económica que justifica la intervención, en vista de la falla del mercado, se puede demostrar que en estos casos otros instrumentos son los indicados y que el uso (inapropiado) del crédito para estos efectos es contraproducente.<sup>15</sup>

Segundo, con la intervención en los mercados financieros y con el crédito subsidiado se buscó rescatar (liberar) al pequeño productor de las garras del prestamista. Se partió del supuesto de que en estos casos siempre existe una relación de explotación (reflejo de la posición marxista de que los intermediarios no contribuyen ningún valor agregado). El propósito de la intervención era sacar al prestamista del mercado. Investigación reciente sobre los mercados financieros informales ha demostrado, sin embargo, que el prestamista cumple con un papel importante, difícilmente sustituible. No sólo es poca la penetración de las instituciones formales en la atención de clientelas marginales sino que, además, estas instituciones no han estado dispuestas a destinar fondos a suplir las necesidades que el prestamista cubre (crédito para emergencias, por ejemplo).

---

<sup>15</sup> La teoría neoclásica de la intervención óptima, desarrollada entre otros por Richard Lipsey, Harry Johnson, Jagdish Bhawati y T. N. Srinivasan, demuestra que en caso de externalidades y otras imperfecciones del mercado, lo que se justifica es un subsidio dirigido directamente a la fuente de la discrepancia entre los costos privados y los sociales (el número de unidades producidas, por ejemplo) y otorgado en la proporción exacta en que esos costos difieren. Si se utiliza otro tipo de instrumento (el crédito, por ejemplo) o si no se utiliza la dosis precisa, la medida corrige sólo parcialmente la imperfección y, a la vez, introduce otras distorsiones que terminan reduciendo el bienestar.

En general, rescatar a cualquier consumidor usualmente sólo se puede lograr aumentando la competencia. Las intervenciones del pasado han tendido, sin embargo, a limitar la competencia. De hecho, a ningún suplidor le gusta la competencia. Los bancos estatales, escudados en el monopolio, no han querido la competencia de los bancos privados; han tenido que enfrentarla sólo por la fuerza del mercado (que casi siempre quiebra monopolios). Los bancos privados existentes abogan porque no se establezcan nuevas instituciones. Además, rechazan opciones para que aumente la competencia por parte de las financieras y las cooperativas de ahorro y crédito. Las cooperativas, a su vez, se quejan de las actividades de programas de crédito a la microempresa (como Finca, Avance Microempresarial). Por su parte, muchos de estos programas son creados para combatir al prestamista: hay que borrarlo del mapa.

Ninguna de esas instituciones tiene, sin embargo, la capacidad de llenar todas las necesidades en el mercado. Unas organizaciones son más apropiadas que otras para atender a ciertas clientelas. La mejor manera de servir a los diferentes nichos de mercado es, por lo tanto, con un sistema en el cual múltiples tipos de intermediarios logren desarrollar sus ventajas comparativas (presten el servicio a un menor costo que los competidores). Dentro de este sistema hay un papel incluso para el prestamista.

Otorgar crédito exitosamente requiere de tecnologías financieras apropiadas para cada clientela: sólo así se podrán reducir suficientemente los costos de hacerlo. El ejemplo clásico en Costa Rica son los beneficios de café. Los primeros bancos rurales fueron privados, llenando las necesidades de crédito de los campesinos 50 años antes del Banco Nacional de Costa Rica y 100 años antes de la Nacionalización Bancaria.

La tecnología bancaria (con sus garantías, documentación y formalismo) no es la más apropiada (es decir, la menos costosa) en todos los casos. Pensar que sólo con bancos se pueden satisfacer las demandas en el mercado es una visión de burócratas de ciudad, que desconoce la naturaleza de la pequeña y la microempresa rural y urbana. Demasiado énfasis en **bancos de desarrollo** causó, en el pasado, que se descuidara la innovación financiera y que se obstaculizara el desarrollo de formas alternativas de instituciones de crédito. Con ciertos diseños apropiados (las Juntas Rurales del Banco Nacional antes de los setentas) se puede lograr mucho con los bancos, pero no se debe esperar todo de ellos.

#### **X. Subsidio y distribución**

Un argumento muy popular para subsidiar el crédito se basa en la redistribución de la riqueza. En efecto, el crédito es un poderosísimo instrumento de distribución. Cada vez que se cobran 10 puntos porcentuales menos de lo requerido, se regalan 10 centavos en cada colón prestado. Cada vez que no se recupera un préstamo, se regala todo el principal.

Tal redistribución a mí no me gusta, porque es inevitablemente regresiva. ¡Es redistribución al revés! Las razones son claras. Para ser beneficiario del subsidio primero hay que llegar a ser deudor. Este acceso es siempre restringido y difícil para los pequeños, los pobres, los que viven lejos. Segundo, el monto del subsidio es siempre proporcional al tamaño del préstamo. Entre más grande el préstamo, mayor la transferencia gratuita. Un subsidio de 10 por ciento traslada 1.000 colones en un préstamo de 10.000; traslada 100.000 colones en uno de un millón.



Así, los más pobres y pequeños no reciben ni crédito institucional ni subsidio; nunca los han recibido. Los no tan pequeños reciben préstamos pequeños y subsidios pequeños. Los más grandes obtienen préstamos mayores y subsidios mayores. No hay como escapar estas matemáticas. Por eso no se puede mejorar la distribución del ingreso vía el crédito: para eso existen otros mecanismos mucho más eficaces, que no requieren distorsionar todo el sistema financiero para lograr sus objetivos.

El subsidio crea dos problemas adicionales. Primero, reduce los incentivos para que el intermediario atienda a la clientela meta; ya de por sí es difícil hacerlo. Al obligarlos a tener pérdidas, hasta los bancos estatales arrastrarán sus pies. Esto ha pasado en Costa Rica. Segundo, el subsidio aumenta la demanda de crédito (incluso atrae a algunos productores grandes, disfrazados de pequeños). El exceso de demanda que resulta obliga al racionamiento; este se refleja en requisitos de elegibilidad, largas esperas y otros. Todos estos métodos de racionamiento aumentan los costos de transacciones del deudor. Todos encarecen el crédito. Entre más pequeño el deudor, mayores serán estos costos por colón prestado. Estos costos son mucho más recesivos que los pagos de interés y mucho más importantes para el pequeño deudor que los intereses mismos. No se puede negar la realidad: en vista de las consecuencias del subsidio, lo barato es caro.

## **XI. Banca de Desarrollo o Sistema Financiero**

Algunos políticos han afirmado que en Costa Rica se necesita un banco de desarrollo para que **todos** tengan acceso al crédito. ¡No saben de lo que están hablando! Lo que se necesita es un sistema financiero vigoroso y competitivo, con oportunidades para muchos

tipos de instituciones y agentes financieros, con una adecuada división del trabajo entre ellos y con flujos de fondos que ligen al sistema a bajos costos de transacciones.

¿Vamos a construir una sucursal del banco de desarrollo en Drake de Osa de Puntarenas, para atender a 40 familias con crédito subsidiado y así hacer quebrar al banco-munal exitoso que Finca ha desarrollado allá, el que no puede (ni debe) cobrar tasas de interés tan bajas? No nos engañemos: el sistema financiero tiene otras formas de dar ese servicio, sin necesidad de subsidios. Aun en sus días de gloria, la banca nacionalizada atendió sólo a una fracción de la población. No sólo el crédito bancario importa; interesa todo el sistema.

Crédito bancario subsidiado para todos sólo se podría dar a un enorme costo social: a costa de caminos, de irrigación, de salud y educación, de desarrollo de tecnología, desplazados en el presupuesto nacional por el subsidio al crédito.

Se afirma, además, que el crédito debe ir únicamente a usos productivos (según, la decisión de un burócrata) y se acusa, por ejemplo, a otros intermediarios de financiar el consumo. De nuevo, no se entiende la naturaleza de los servicios financieros. Supongamos que la hija de Otón Vargas se enferma y el agricultor necesita 140,000 colones para el tratamiento. Como el banco desarrollista no presta para enfermedades, Otón tiene que vender las máquinas de coser y, gracias a la mentalidad dirigista del banco, cerrar una microempresa.

Necesitamos un sistema financiero capaz de atender variadas demandas de servicios financieros, a un bajo costo para todos los participantes: crédito de todo tipo, facilidades de depósito, transferencias de fondos. No se trata simplemente de crear un banco de

desarrollo; se trata de que maximicemos las contribuciones de todos los agentes al desarrollo: las de los bancos (todos para el desarrollo), las de las financieras (todas para el desarrollo), las de las cooperativas (todas para el desarrollo), las de los beneficios (todos para el desarrollo), las de los prestamistas (todos para el desarrollo).

Para lograr esto es necesario pensar en mejorar todo el sistema, no en subsidiar el crédito bancario y en restringir la competencia o eliminar al prestamista. Lo indispensable es un marco regulatorio (no proteccionista) apropiado para optimizar el crecimiento del sistema como un todo.

## **XI. Banca de desarrollo**

A partir de los cincuentas, los bancos de desarrollo públicos fueron creados en la mayoría de los países en desarrollo, usualmente con fuerte apoyo de organismos internacionales, como instituciones financieras especializadas, con el fin de otorgar ya fuera el crédito de mediano y largo plazo que aparentemente los bancos comerciales privados no estaban dispuestos a conceder, ya fuera el crédito demandado por las clientelas difíciles (tales como la pequeña agricultura), que tampoco contaban con acceso amplio a los servicios del sistema bancario tradicional, pero que eran consideradas como sectores prioritarios por los gobiernos.

En casi todos los casos, estos bancos han obtenido el grueso de sus fondos de las agencias internacionales, de los gobiernos y de los bancos centrales y han otorgado crédito, en la medida en que esos fondos lo han permitido, a clientelas que no siempre han reunido los requisitos para ser sujetos de crédito, usualmente a tasas de interés subsidiadas. Estos

bancos han tenido la capacidad de convertirse en conductos para el traslado de recursos extranjeros a poblaciones meta, otorgando crédito sin tener que preocuparse por la rentabilidad de sus operaciones, y de servir como instrumentos (intervencionistas y proteccionistas) de las políticas de asignación de recursos de los gobiernos. Existe hoy día un consenso de que el desempeño de estas instituciones ha dejado mucho que desear (Banco Mundial).

A pesar de los montos sustanciales de recursos que han sido canalizados a través de estos bancos, la mayoría de los productores agropecuarios de los países en desarrollo todavía carece de acceso a servicios financieros permanentes, confiables, de buena calidad y a un costo total (intereses y costos de transacciones) razonable. El crédito dirigido y supervisado no ha aumentado la productividad o mejorado la asignación de los recursos. Más bien ha aumentado los costos de transacciones tanto para el cliente como para el banco. Al volverse insuficiente, tardío y poco oportuno, siempre condicionado, el crédito dirigido ha sido caro para el deudor. Ha sido particularmente caro para los deudores pequeños, quienes no han podido diluir esos costos entre el monto elevado del préstamo. Costos elevados a su vez le han restado viabilidad al banco. Costos altos y falta de recuperación han llevado a su descapitalización. Cuando las agencias internacionales y los gobiernos ya no quisieron cubrir las pérdidas resultantes, la calidad del servicio disminuyó todavía más.

La principal deficiencia de los bancos públicos de desarrollo ha sido su falta de viabilidad, lo que se ha reflejado en una reducción sostenida de su importancia relativa en el sistema financiero, ya que no han logrado proteger sus fondos prestables. La capacidad para prestar de los bancos de desarrollo ha disminuido porque no han protegido el poder de compra de sus carteras del impacto de la inflación; porque no han recuperado vigorosamen-

te sus préstamos, a fin de poder otorgar crédito nuevo; porque no han movilizadO agresivamente recursos locales, para así ampliar la gama de sus servicios; porque no han generado ingresos suficientes para cubrir sus costos y las pérdidas por morosidad y porque, conforme sus debilidades institucionales se han ido haciendo cada día más evidentes, han ido perdiendo el apoyo tanto de los organismos internacionales como de sus propias clientelas.

La pérdida de apoyo de la clientela se ha puesto en evidencia principalmente cuando los deudores no pagan. La falta de pago es una señal de que los clientes no tienen interés en la supervivencia de la institución. Toman los préstamos subsidiados cuando todavía están disponibles, pero no se preocupan por el futuro del banco, en cuya permanencia no tienen confianza, ya que reconocen la falta de viabilidad de la institución. El servicio puntual de los préstamos es siempre un reconocimiento del valor para el deudor de su relación futura con la institución, dada una expectativa de acceso continuado y confiable al servicio.

Para entender la explicación de estas deficiencias, es necesario tener presente el marco conceptual que dio lugar a estas instituciones. Las políticas de represión financiera, adoptadas para corregir supuestas fallas del mercado, les quitaron viabilidad. Esto no importó mucho al principio. El diseño de los bancos de desarrollo no tuvo como objetivo proteger su viabilidad. Fueron creados como instrumentos para perseguir otros objetivos no financieros (aumentar la producción de algún cultivo o fomentar la adopción de una innovación tecnológica, promover el desarrollo regional integrado o apoyar la reforma agraria). Bajo el supuesto de que se estaban utilizando recursos baratos o aparentemente abundantes, la viabilidad del banco no importaba. Siempre se conseguirían los recursos de las agencias internacionales o del presupuesto nacional para continuar operando. Era imposible, sin em-

bargo, no preocuparse por la evaluación de los clientes, cobrar tasas subsidiadas y no recuperar los préstamos y aún así seguir siendo viables. Por eso, hoy día, la mayoría de estos bancos, o han desaparecido, o tienen muy poco impacto en la provisión de servicios financieros a sus clientelas meta.

El diseño de los bancos de desarrollo estuvo caracterizado por la dominación de la institución por los intereses de los deudores. Todos los procedimientos y las prácticas operacionales fueron diseñados teniendo en cuenta los intereses de los deudores (no los de los depositantes o los de la institución misma). Así, se favoreció el desembolso rápido de fondos externos, destinados a una clientela meta, escogida independientemente de si tenía capacidad de pago suficiente, a tasas de interés subsidiadas. Estas instituciones se caracterizaron por la ausencia de un concepto claro del riesgo en sus operaciones y por una fuerte desconfianza en los mecanismos del mercado, así como en el buen juicio de los deudores. Las pérdidas de operación resultantes y una pobre recuperación de la cartera minaron gradualmente su viabilidad financiera. Se hizo entonces evidente que su estrategia era insostenible y que ni los depositantes, ni los intermediarios y, salvo unos pocos, ni los prestatarios habían sido favorecidos por este enfoque.

Este diseño incorrecto se sustentó en supuestos incorrectos, que no reflejaban adecuadamente la realidad. Entre estos supuestos sobresalen:

- (a) La idea de que todo productor (agropecuario) necesita crédito, todo el tiempo.
- (b) La idea de que los pequeños productores no pueden ahorrar, que no ahorrarán más si se les ofrecen mejores incentivos y que no tienen interés en facilidades de depósito.

- (c) La idea de que los pequeños productores no pueden usar el crédito rentablemente, a menos de que sea subsidiado y, en general, la idea de que el crédito es un instrumento con el que todos los problemas del productor pueden ser resueltos.

Existe hoy día abundante evidencia de que estos supuestos estaban equivocados. Al descansar en un diagnóstico incorrecto, sin embargo, los bancos de desarrollo concentraron su atención en dar crédito e ignoraron completamente la movilización de depósitos. De esta manera, no cumplieron con su función como intermediarios financieros. Fueron únicamente conductos para canalizar la asistencia externa, transferencias fiscales o fondos parafiscales del Banco Central. Como intermediarios financieros han sido incompletos.

Una ventaja inesperada de la nacionalización de los bancos en 1948 fue que en Costa Rica no se crearon bancos de desarrollo típicos como en los otros países, en vista de la existencia de la banca estatal. Como esta banca, a su vez, había resultado de bancos comerciales privados, tenía ya una tradición de movilización de depósitos y otras prácticas bancarias eficaces. Así, los bancos pudieron realizar una función importante de intermediación. La desventaja fue que el monopsonio de los bancos estatales causó que el servicio a los depositantes fuera de mala calidad. En general, los bancos costarricenses, como los bancos de desarrollo, han estado dominados por los intereses de los deudores. Al igual que estos últimos, la banca costarricense también adoptó políticas proteccionistas, con similares resultados negativos.

Los bancos de desarrollo han sufrido de una concentración excesiva de sus carteras de préstamos en unas pocas actividades, con lo que las oportunidades de disminuir el riesgo a través de la diversificación se han visto fuertemente restringidas. Se partió del supuesto,

también incorrecto, de que solamente se justifica el crédito para "fines productivos" (según la decisión de un burócrata). Este supuesto implica un desconocimiento de la naturaleza de las finanzas y del papel que juegan. La importancia de los servicios financieros estriba, precisamente, en que trasladan poder general de compra que permite hacerle frente a muchas necesidades diferentes. Lo que le interesa al cliente no es un préstamo aislado, sino un manejo de sus recursos y de su liquidez que le permita llevar adelante sus actividades productivas y hacerle frente a los demás requerimientos de su existencia.

El acceso al crédito no crea oportunidades productivas. Más bien, le permite a una unidad económica (empresa-familia) aprovechar adecuadamente todas sus oportunidades. Este acceso también permite hacerle frente a malos tiempos, manejar los recursos de la unidad más eficientemente y controlar más bienes de capital. Para todos estos propósitos, los productores usan tanto sus ahorros propios como el crédito de diferentes fuentes. Cada transacción es sólo un eslabón en una cadena de oportunidades, decisiones y resultados. La importancia del crédito en este proceso con frecuencia es mayor para otros fines que para llevar adelante propósitos explícitamente "productivos".

Dada la intercambiabilidad del dinero no se puede atribuir, en todo caso, un propósito o resultado particular a una suma de dinero que simplemente aumenta la liquidez total del deudor. No prestar para "consumo" o para hacerle frente a emergencias puede tener resultados devastadores en una actividad productiva. Supongamos que la hija de nuestro campesino hipotético, Otón Vargas, se enferma y que el tratamiento cuesta 140,000 colones. Como un banco desarrollista no presta para enfermedades, Otón tiene que vender dos máquinas de coser y, gracias a la mentalidad dirigista del banco de desarrollo, es necesario



cerrar la microempresa de su esposa. En conclusión, crédito sólo para "producción" no es suficiente; crédito dirigido y subsidiado, no sólo no es necesario, sino que es contraproducente.

## **XII. Hacia un mayor acceso a los servicios financieros**

Mejorar el acceso de grandes segmentos de la población a una más amplia gama de servicios financieros, no sólo préstamos, sino también oportunidades convenientes, rentables y seguras para depositar y facilidades para la transferencia de fondos, es un objetivo social muy respetable. Lograrlo es un determinante importante de procesos de desarrollo económico. Se trata, sin embargo, de una tarea difícil y costosa. Los bancos de desarrollo y los programas intervencionistas de crédito no han sido una solución satisfactoria al problema.

Al momento de crearse los bancos de desarrollo, el problema era definido como una falta generalizada de acceso al crédito formal y como tasas de interés exorbitantemente elevadas en los mercados informales de los prestamistas. El supuesto principal era que estas circunstancias reflejaban fallas del mercado, imperfecciones que era necesario corregir. Por una parte, se suponía que la falta de acceso al crédito formal era la demostración de que el mercado no funciona. El mercado había sido incapaz de proporcionarle acceso al crédito a un precio "razonable" a todos los agentes económicos. Por otra parte, se suponía que las elevadas tasas de interés que se observaban en los mercados informales reflejaban principalmente el poder monopolístico de los prestamistas.

Eventualmente, las tasas elevadas de interés pudieron ser explicadas, en buena medida, por otros factores, principalmente por el costo de oportunidad de los fondos y el riesgo

implícito en esas operaciones.<sup>16</sup> A pesar de que es posible apuntar a imperfecciones en los mercados financieros, se llegó a entender que el poco acceso a los servicios financieros no necesariamente refleja una imperfección del mercado. (Falta de acceso no es una imperfección: no es imperfecto el mercado del vino, si en todas las casas no se toma vino, ni el mercado de los televisores, si no toda familia posee uno). El fracaso del mercado no era entonces la única explicación posible; la explicación alternativa es que los servicios financieros son muy caros. (No todo el mundo posee un automóvil, no porque el mercado de los automóviles sea imperfecto, sino porque son muy caros). Los servicios financieros son caros porque en su producción se utilizan recursos valiosos que son escasos.

Potencialmente podría sostenerse que el crédito es un bien meritorio y que, por esa razón, su provisión debe ser subsidiada. Bienes meritorios son aquellos con respecto a los cuales la sociedad deriva utilidad y está dispuesta a pagar para que sean consumidos (salud, educación, cultura) por quienes no pueden o no quieren pagar por ellos. Toda sociedad escoge cuáles bienes meritorios y en qué medida desea promover. No es posible afirmar, sin embargo, que el crédito sea, *per se*, un bien meritorio, debido a que lo que otorga es poder de compra generalizado. Es decir, al otorgar un préstamo no se puede saber cuál es el bien que será adquirido, en el margen, como resultado de la intercambiabilidad del dinero. Para poder sostener este argumento, uno debe estar dispuesto a aceptar que cualquier consumo es un bien meritorio (Chaves).

---

<sup>16</sup> Se trata fundamentalmente de la exposición del acreedor al riesgo sistémico, en vista de sus pocas oportunidades para diversificar su cartera.

En buena medida, los servicios financieros son particularmente caros en los países en desarrollo por la existencia de una organización incompleta. Para funcionar, todo mercado necesita de una estructura organizativa, lo que incluye elementos de la infraestructura física e instituciones. (Así, el mercado del arroz no puede funcionar tan eficientemente si no existen caminos o facilidades de almacenamiento). En el caso de los mercados financieros, se necesita una buena definición de los derechos de propiedad, buenos mecanismos legales para definir y hacer valer los contratos y, sobre todo, información, fácilmente disponible, no demasiado difícil de adquirir, que pueda ser transmitida. Esta información es indispensable para poder evaluar la capacidad de pago de los solicitantes de crédito. Los mecanismos para la ejecución de contratos son indispensables para evitar la mora. Precisamente por sus ventajas en estas áreas, ya para 1950 la cobertura de la población con servicios financieros era mayor en Costa Rica que en otras partes, independientemente de la estatización de los bancos.

Cuando no hay caminos, no hay puentes, no hay telecomunicaciones, no hay sucursales de bancos.<sup>17</sup> Cuando la infraestructura está poco desarrollada, el mercado está segmentado y el acceso es caro para todos. Cuando los costos de transacciones son prohibitivos, muchos se quedan sin acceso a estos servicios. La única manera eficaz de aumentar ese acceso es removiendo los obstáculos que incrementan los costos de transacciones.

En general, no es posible promover el desarrollo económico regalando dinero, ni se puede hacer al crédito barato por decreto. El desarrollo económico depende, más bien, de

---

<sup>17</sup> Irónicamente, donde más contribuyeron las administraciones pasadas al progreso financiero de Costa Rica, no fue con la nacionalización de la banca, sino con el desarrollo de esta infraestructura física e institucional.

la creación de instituciones que promuevan y protejan la innovación y el comportamiento productivo; de la creación de una infraestructura física e institucional que aumente la capacidad productiva de la economía y de la acumulación del capital humano que acelere el crecimiento de la productividad y de los ingresos. En todo esto hay funciones importantísimas para el estado. Subsidiar el crédito no es una de ellas.

Al descansar en un diagnóstico incorrecto, el crédito dirigido y subsidiado estaba destinado al fracaso. El énfasis en las imperfecciones del mercado hizo que se descuidara, por parte de los gobiernos, el mejoramiento de la estructura organizativa. El diagnóstico incorrecto de las causas del acceso limitado a los servicios financieros llevó a las intervenciones proteccionistas (incluyendo los bancos de desarrollo) que han fracasado en todas partes del mundo. En lugar de corregir las fallas del mercado, se les agregaron nuevas y poderosas distorsiones. La medicina fue tan mala como la enfermedad. En reconocimiento de tales deficiencias, muchos países han iniciado reformas financieras y han intentado transformar sus bancos de desarrollo en instituciones preocupadas por su viabilidad, que se comportan como si fueran bancos privados y funcionan de acuerdo a las reglas del mercado.

En la medida en que el fracaso de la banca de desarrollo ha reflejado la adopción de políticas incorrectas y una regulación inapropiada y excesiva, estas políticas tienen que ser revisadas. La liberalización financiera es así una condición **necesaria** para lograr el propósito. No es, desafortunadamente, una condición suficiente. Para lograrlo se necesitan tecnologías financieras apropiadas (de bajo costo) y mejores diseños institucionales. La tecnología bancaria no es necesariamente la más apropiada en todos los casos. Los bancos de desarrollo no son el único camino.

### **XIII. La reforma financiera costarricense**

El proceso de reforma financiera en Costa Rica ha seguido, en buena medida, una trayectoria encaminada a aumentar y aprovechar mejor las contribuciones del sistema financiero a una mayor integración de los mercados y a la promoción del crecimiento económico. En efecto, se ha abandonado la función de planificación que el sistema tenía, para permitir la asignación de los fondos prestables por medio de mecanismos de mercado. En particular, se ha abandonado el intento de controlar cantidades (montos de crédito) y su destino, mediante topes de cartera, cuadros de avío y otros controles cualitativos y selectivos del crédito.

Se han abandonado también las funciones para-fiscales del crédito subsidiado (es decir, los intentos de trasladar subsidios, no por medio del Presupuesto, sino a través de los bancos). En particular, se han eliminado los controles a las tasas de interés y otros términos y condiciones de los contratos financieros. Así, tanto los precios como las cantidades los determinan ahora más el mercado y menos los políticos.

De la misma manera, el Banco Central ha abandonado la utilización de topes globales al crédito bancario, como instrumento para regular el crecimiento de la liquidez. Además de que limita la competencia, el Banco Central reconoció que éste es un instrumento inoperante, cuando las fronteras del verdadero sistema financiero rebalsan con creces al sistema bancario regulado. Se ha intentado utilizar, en su lugar, instrumentos indirectos de control monetario: a saber, encajes y operaciones de mercado abierto, los que afectan la liquidez de todo el sistema, regulado y no regulado.

Las ventajas de la eliminación de los topes globales de crédito son evidentes. En cambio, la conveniencia y eficacia de los "nuevos" instrumentos de control monetario es todavía cuestionable. Los encajes, más allá de su uso monetario, rápidamente se convierten en instrumentos fiscales, al expropiarle al intermediario fondos movilizados, para atender con ellos, directa o indirectamente, el financiamiento del déficit fiscal. En el proceso, los márgenes de intermediación financiera se ensanchan, el crédito se encarece y se desplaza al sector privado en las carteras de crédito, en beneficio del sector público. Al encarecer la intermediación financiera en los mercados regulados, el impuesto implícito en los encajes promueve la migración de la actividad financiera a los mercados no regulados, derrotando en parte su propósito de regular la liquidez.

Es evidente, por lo tanto, que se hace necesario mejorar los instrumentos de control monetario, para una utilización más eficaz de los mismos, cuando sean necesarios. En definitiva, sin embargo, hay que reconocer que lo importante no es tanto tener buenos instrumentos de control, sino que no se presente mucho la necesidad de usarlos. Es decir, el objetivo debe ser tener que usar estos instrumentos lo menos posible. Esto se logra sólo con control fiscal, ya que típicamente son las demandas de financiación del déficit o de gastos parafiscales las que obligan al Banco Central a intervenir, para reducir las consecuencias monetarias de la falta de disciplina fiscal. Sin este control fiscal, poco valen los instrumentos por más buenos que sean.

Esto nos lleva a reconocer que, a pesar de los logros y buenos propósitos de la reforma financiera costarricense, existe todavía un acentuado uso fiscal del sistema, reflejado en la elevada participación del sector público en los saldos de crédito interno y en los altos

coeficientes de encaje requeridos. En la medida en que se reduzca la participación del sistema bancario en el financiamiento del déficit fiscal, en mayor medida contribuirá la reforma financiera a la promoción del crecimiento económico.

Las reformas de los últimos años son, en cualquier caso, la parte más valiosa del proceso de modernización de la banca en el país. Estas importantísimas reformas (tendientes a la eliminación del intervencionismo y del proteccionismo en el sistema financiero) se adoptaron por decreto administrativo (i.e., por resoluciones del Banco Central). Para consolidarlas se necesitaría su ratificación legislativa, mediante una revisión de las potestades legales del Banco Central. Esta sería la contribución más importante al desarrollo económico del país.

#### **XIV. Banca de Desarrollo o Desarrollo del Sistema Financiero**

A pesar de que ha habido un aumento importante en la competencia en el sistema financiero, las principales distorsiones restantes se originan en el decreto del 19 de junio de 1948, conocido como la *nacionalización* de los bancos comerciales. Este decreto no nacionalizó nada, sin embargo, pues los bancos pertenecían a costarricenses. El decreto, más bien:

- (a) por un lado creó un monopolio legal (técnicamente, un monopsonio) en la movilización de depósitos bancarios y
- (b) por otro lado modificó los derechos de propiedad, estatizando cuatro bancos, que desde entonces quedaron sin dueño definido ("el pueblo"). La ausencia de un dueño

ante el cual la administración deba rendir cuentas es la mayor deficiencia de la banca nacionalizada.

Como en todos los casos de monopolios creados por ley, a diferencia de los monopolios naturales, el mercado (es decir, el público, en general) se fue encargando, con el tiempo, de erosionar su poder. Primero las financieras y los depósitos en el extranjero, luego los bancos privados, las panameñas y caribeñas y finalmente la Bolsa y los OPABs, todos ofrecieron nuevas alternativas en el mercado. La existencia de sustitutos cercanos siempre lleva a la destrucción de los monopolios. El cambio tecnológico acaba con ellos.

Estas fuerzas del mercado son tan poderosas, que lo único que las autoridades han podido hacer es ir dándole contenido jurídico a realidades económicas ya consolidadas. El golpe al monopolio de la banca nacionalizada se lo han dado, por lo tanto, no unos pocos ideólogos sin poder político, sino el pueblo, los miles de costarricenses que con ingenio han buscado alternativas que les permitan mejorar el rendimiento de su riqueza y eludir los onerosos costos que el funcionamiento de la banca nacionalizada les imponía. Ellos, los costarricenses, han sido los jueces (González Vega y Mesalles).

La indefinición de los derechos de propiedad sobre los bancos estatales es un problema más serio. Es cierto que la mayor competencia que hoy enfrentan en el mercado los ha hecho despertarse de su sueño en los laureles y algunos funcionarios con visión han introducido cambios impresionantes en el manejo de estas instituciones. El país ha sido muy afortunado al contar con estos distinguidos banqueros públicos. Este hecho favorable no exime a estos bancos, sin embargo, de su vulnerabilidad ante intromisiones políticas y de la ausencia de mecanismos claros para que den cuentas ante alguien del desempeño en



sus funciones (*accountability*). Urge, en particular, buscar cómo reducir sus costos de operación excesivos, contener las pérdidas por falta de pago (donde se ha hecho algún progreso) y, en general, eliminar las pérdidas cuasi-fiscales implícitas en sus funciones, resultantes en muchos casos de su "obligación" de mantener activos de bajo rendimiento (crédito subsidiado, bonos del Estado, Ley Fodea). El impacto de estos factores en los márgenes de intermediación ha reducido la eficiencia de todo el sistema financiero.

En el debate sobre cómo enfrentar estos problemas, algunos han sugerido la creación de bancos de desarrollo de viejo cuño, para que todos tengan acceso al crédito. Este no es un objetivo razonable. Lo que se necesita es un sistema financiero vigoroso y competitivo, con oportunidades para muchos tipos de instituciones y agentes financieros, con una adecuada división del trabajo entre ellos y con flujos de fondos que lleguen al beneficiario a bajos costos de transacciones.

¿Vamos a construir una sucursal del Banco de Desarrollo en Drake de Osa de Puntarenas, para atender a 40 familias con crédito subsidiado y así hacer quebrar al bancomunal exitoso que FINCA ha desarrollado en ese lugar, el que no puede ni debe cobrar tasas de interés tan bajas? No, el sistema financiero tiene otras formas de brindar ese servicio, sin necesidad de costosos subsidios. Aún en sus días de gloria, la banca nacionalizada atendió sólo a una fracción de la población. Lo que importa no es que todos tengan acceso al crédito bancario, sino que aquellos en capacidad de demandarlos, tengan acceso a servicios financieros competitivos y eficientes.

Crédito bancario subsidiado para todos sólo podría ser otorgado a un enorme costo social: a costa de caminos, de salud, de escuelas, de desarrollo de la tecnología y cons-

trucción de la infraestructura, todos ellos desplazados en el Presupuesto Nacional por el subsidio al crédito. El ejercicio no sólo sería costosísimo, sino que al final de cuentas nadie sabría qué habría sido subsidiado con el sacrificio de los otros.

Lo que se necesita es un sistema financiero capaz de atender las variadas demandas de servicios financieros, a un costo razonable para todos los participantes. Resolver el problema no es tan fácil como crear un banco de desarrollo por decreto. Se trata de maximizar las contribuciones de todos los intermediarios financieros al desarrollo económico: las de los bancos públicos y privados (todos para el desarrollo), las de las financieras (todas para el desarrollo), las de las cooperativas de ahorro y crédito (todas para el desarrollo), las de los beneficios de café (todos para el desarrollo) y hasta las de los prestamistas (todos para el desarrollo).

Esto se logra, no interviniendo para controlar los precios y las cantidades de las transacciones financieras, sino creando un entorno en el cual las verdaderas funciones del sistema financiero pueden ser alcanzadas. Para lograrlo es necesario pensar en el desarrollo de todo el sistema, no en subsidiar únicamente el crédito bancario para algunos o en restringir la competencia o en eliminar al prestamista. El proceso de reforma financiera que se inició en Costa Rica hace unos años ha tenido este propósito: crear un marco regulatorio que favorezca el crecimiento del sistema como un todo. El daño más grande que se le podría hacer al desarrollo económico futuro del país es echar atrás en estos intentos.

### Referencias

- Agarwala, Ramgopal (1983), "Price Distortions and Growth in Developing Countries", Washington, D.C.: World Bank Staff Working Papers No. 575.
- Banco Mundial (1989), *World Development Report. 1989*, Washington D.C.: Oxford University Press.
- Bhagwati, Jagdish (1982), "Directly-Unproductive Profit-Seeking (DUP) Activities", *Journal of Political Economy*.
- Céspedes, Víctor Hugo, Claudio González Vega y Ronulfo Jiménez (1990, *Costa Rica Frente a la Crisis. Políticas y Resultados*, San José: Academia de Centroamérica.
- Chaves, Rodrigo A. (1993), "Permanencia y Viabilidad de las Organizaciones Privadas de Desarrollo y sus Fuentes de Recursos", en Claudio González Vega y Tomás Miller Sanabria (eds.), *Financiamiento y Apoyo a la Microempresa*, San José: Academia de Centroamérica y Ohio State University.
- Chaves, Rodrigo A. y Claudio González Vega (1992), "Principios de Regulación y Supervisión Prudencial. Aplicabilidad a Organizaciones Financieras para Microempresas", Proyecto Servicios Financieros, Ohio State University y Academia de Centroamérica.
- González Vega, Claudio (1992), "Bases para un Programa de Acción", en *Costa Rica Frente al Reto del Futuro*, San José: Coalición Costarricense de Iniciativas de Desarrollo.
- González Vega, Claudio y Edna Camacho Mejía (eds.) (1990), *Políticas Económicas en Costa Rica*, San José: Academia de Centroamérica.
- González Vega, Claudio y Luis Mesalles Jorba, "Economía Política de la Nacionalización Bancaria en Costa Rica: 1948-1990", en este volumen.
- Lizano, Eduardo (1992), "Ajuste Estructural en Costa Rica," en Edna Camacho Mejía y Claudio González Vega, eds., *Apertura Comercial y Ajuste de las Empresas*, San José: Academia de Centroamérica y Centro Internacional para el Desarrollo Económico.
- Lizano Fait, Eduardo (1992), "Un Programa de Acción", en *Costa Rica Frente al Reto del Futuro*, San José: Coalición Costarricense de Iniciativas de Desarrollo.
- Rodríguez, Miguel Angel (1992), "Un Nuevo Mundo y la Apertura Comercial en Costa Rica", en Edna Camacho Mejía y Claudio González Vega, eds., *Apertura Comercial y Ajuste de las Empresas*, San José: Academia de Centroamérica y Centro Internacional para el Desarrollo Económico.